

DOI: 10.9732/P.0034-7191.2017V115P319

Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo

Criminological aspects of corruption phenomenology

Gemma Marotta¹

Riassunto: La legge n. 190 del 2012, con le successive modifiche, ha previsto una serie di misure preventive e repressive contro la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione. Tali misure, alle quali si è data attuazione attraverso un approccio multidisciplinare, rispondono ad esigenze di

-
- 1 Gemma Marotta Gemma Marotta, criminologa e psicologa, è professore di Criminologia e Sociologia della devianza alla "Sapienza" Università di Roma, direttore responsabile del CRI.ME.LAB Laboratorio di Criminologia, Comunicazione di crisi e Media del Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale della stessa Università, nonché docente di Criminologia presso la Scuola Superiore di Polizia. Autrice di numerosi articoli e saggi su temi sociologico-giuridici inerenti alla materia, in particolare sulla criminalità femminile e su immigrazione e devianza. Tra le pubblicazioni più recenti: *Profili di Criminologia e Comunicazione*, Milano, Angeli, 2014; "Aspetti criminologici del fenomeno corruttivo", in *Sociologia*, n. 3, 2015, pp.93-104; "Il contributo di Filippo Grispigni alla criminologia", in *Archivio Penale*, n.1, 2016, pp. 194-203; "Tullio Delogu e la criminologia", in *Archivio Penale*, n.1, 2016, pp. 188-193; "La vittima del processo penale: un nuovo processo di vittimizzazione", in *La vittima del processo.. I danni da attività processuale penale*, a cura di G. Spangher, Torino, Giappichelli, 2017, pp.437-444; *Criminologia. Storia, Teorie, Metodi*, II ediz., Collana Cedam Scienze Giuridiche, Milanofiori Assago, Wolters Kluwer, 2017.
E-mail: gemma.marotta@uniroma1.it

trasparenza e di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano agli standard europei e internazionali. Va tenuto presente che interventi normativi di questo tipo hanno bisogno di un congruo lasso di tempo, affinché, attraverso la costante e progressiva analisi della concreta ed effettiva applicazione, se ne possano valutare i benefici apportati al sistema.

Il presente lavoro, senza pretese di completezza, si propone di analizzare alcuni aspetti criminologici del fenomeno corruttivo ed il suo carattere sistemico, confrontando i dati statistici nazionali con i risultati di alcuni sondaggi internazionali.

Parole chiave: Criminalità economica, Corruzione, Italia

Abstract: In Italy the law 190/2012, with subsequent modifications, includes preventive and repressive measures against corruption and illegality in public administration. These measures, implemented according to a multidisciplinary approach, responding to the need for transparency and adjustment of Italian law to European and international standards. It should be noted that regulatory action of this kind need a reasonable period of time, so that, through constant and progressive analysis of the concrete and effective application, can be evaluated the beneficial effects for the social system.

This work, without being exhaustive, aims to analyze the criminological aspects of corruptive phenomena and its systemic nature, comparing national statistics with the results of some international polls.

Keywords: Economic criminality, Corruption, Italy

Sommario: 1. Criminalità economica e corruzione; 2. Debolezza, malfunzionamento e deficit organizzativi: il fenomeno corruttivo nella P.A.; 3. La corruzione come fenomeno pulviscolare e sistemico: caratteri e tipologie; 4. Il fenomeno corruttivo in Italia: la cifra oscura.

1. *Criminalità economica e corruzione*

Un discorso specifico sul fenomeno della corruzione non può non iniziare con il sottolineare che la criminologia, fin dal sua nascere, ha rivolto il suo interesse anche ai fenomeni corruttivi. Basti ricordare le reazioni di numerosi studiosi allo scandalo della Banca Romana, che portò alla luce, nel 1893, le collusioni tra mondo politico e mondo finanziario e costrinse a rassegnare le dimissioni il primo ministro Giolitti. In quella occasione, per fare qualche esempio, Cesare Lombroso e Guglielmo Ferrero², riprendendo tesi enunciate ne *Il delitto politico e le rivoluzioni*³ e sostenendo come i partiti politici, a volte utili nella lotta dei deboli contro i forti, fossero spesso mezzi di corruzione dell'uomo, che a sua volta corrompe la nazione, criticarono aspramente i parlamentari che «si adattano a comprare suffragi o a mettersi a servizio dei potenti del luogo».

Ancora più gravi le parole di denuncia sul «marcio» del Parlamento italiano proferite da Napoleone Colajanni: «A Montecitorio ed a Palazzo Madama si sapeva sommessamente di analfabeti arricchiti negli appalti e divenuti senatori e deputati; di deputati e senatori, che hanno liquidato

2 C. Lombroso - G. Ferrero, Sui recenti processi bancari di Roma e Parigi, «Archivio di Psichiatria, Scienze penali ed Antropologia criminale», XIV, 3, 1893.

3 C. Lombroso - R. Laschi, *Il delitto politico e le rivoluzioni in rapporto al diritto, all'antropologia criminale e alla scienza di governo*, Torino, Bocca, 1890.

malamente o frodato Banche e Società per azioni, o vi hanno fatto affari illeciti; di deputati e senatori, che la fanno da avvocati, da periti ingegneri, da patrocinatori presso tutti i Ministeri e presso tutte le pubbliche amministrazioni; di deputati e senatori, alla Wilson, che fanno negozio di croci di cavaliere; di deputati e senatori, che in pubbliche amministrazioni hanno chiuso un occhio sulle casse... vuote ricevendo dai cassieri sconti di cambiali non pagati alle scadenze; di deputati e senatori – questo è un colmo, cui non si presta fede, ma che si riferisce per dare un saggio delle voci che corrono – di deputati e senatori, ripeto, che se la intendono coi briganti!»⁴.

È interessante anche, come rilevò Enrico Morselli, che la reazione pubblica agli scandali bancari sia meno riprovevole nei confronti di malversazioni, concussioni e altri loschi affari riguardanti la pubblica amministrazione rispetto ai piccoli furti alla proprietà privata⁵. Mentre Scipio Sighele sosteneva che i reati del mondo economico-politico non erano altro che la trasformazione, dovuta al progresso, del brigantaggio⁶.

I comportamenti illeciti, che Edwin H. Sutherland⁷ definì *white-collar crime*, non sono più legati al concetto di atti posti in essere da persone rispettabili e di elevata condizione sociale, quanto piuttosto a quello di delimitazione dell'oggetto, del campo di attività e di analisi strutturale del fenomeno. Quindi si tratta di criminalità economica basata non più su una devianza individuale, ma sull'organizzazione stessa dell'economia e sul potere che ne consegue.

4 N. Colajanni, *Banche e Parlamento*, Milano, Treves, 1893, 271.

5 E. Morselli, *Gli scandali bancari*, «Archivio di Psichiatria, Scienze penali ed Antropologia criminale», XV, 1-2, 1894.

6 S. Sighele, *La delinquenza settaria*. *Appunti di sociologia*, Milano, Treves, 1897.

7 E.H. Sutherland, *La criminalità dei colletti bianchi e altri scritti*, tr.it., Milano, Unicopli, 1986.

Partendo da quest'ultima interpretazione diversi studiosi del problema hanno tentato di stabilire una connessione tra crimine organizzato e crimine economico. Tra questi Yeager⁸, rilevando come la criminalità organizzata si vada sempre più infiltrando nel mondo degli affari, definisce il crimine organizzato come reato del colletto bianco, in quanto la loro interazione è in funzione dell'organizzazione sociale differenziale. Il successo di un'attività criminale dipende dalle opportunità e dai mutamenti sociali; così gli affiliati di un'associazione criminale possono ritenere utile la commissione di un reato caratteristico del colletto bianco (per es. corruzione di pubblici ufficiali), per infiltrarsi nel mondo degli affari e migliorare i profitti.

E' un dato di fatto che l'intreccio tra criminalità economica e criminalità organizzata risulti sempre più intenso, in quanto la seconda ha bisogno di utilizzare il *know-how* della prima per reinvestire i proventi illeciti, mentre la prima necessita dei metodi della seconda per dominare il mercato o mantenerne una quota.

La criminalità organizzata di tipo mafioso si struttura come impresa e si inserisce, oltre che nei mercati illegali, nei mercati legali. Le *criminal corporations* diventano, così, soggetti attivi dell'economia e della finanza, nonché soggetti condizionanti la vita politica di un Paese. I livelli più alti e specializzati delle organizzazioni criminali operano in stretta contiguità con le strutture economico-finanziarie, soprattutto per quanto riguarda il riciclaggio del denaro di provenienza illecita, e quelle politico-amministrative, in particolare attraverso la corruzione.

Nel tempo il termine «criminalità del colletto bianco» è stato sostituito con quello di «criminalità economica» o

8 M.G. Yeager, *The Gangster as White Collar Criminal: Organized Crime and Stolen Securities*, «Issues Criminol.», 8, 1, 1973, 49-73.

organizational o *corporate crime*, sia per dare maggiore risalto all'azione piuttosto che al soggetto, sia per farvi rientrare fattispecie eterogenee, a volte discutibili, compresa la criminalità organizzata. Ma, nonostante gli intrecci cui si è accennato, vi è sempre una distinzione, almeno teorica, che va sottolineata. La prima tipologia riguarda imprese che nascono in modo lecito e che poi commettono illeciti allo scopo di aumentare i loro profitti o rimanere nel mercato. La seconda, cioè l'impresa mafiosa, si sviluppa *ab initio* adottando gli stessi metodi illegali utilizzati per i traffici illeciti (per es. intimidazioni, controllo del mercato del lavoro e della concorrenza, ecc.).

Un aspetto fondamentale, che in questa sede si ritiene utile mettere in rilievo, riguarda la difficoltà obiettiva di colpire il fenomeno, soprattutto se ci si limita ad utilizzare le metodologie del tradizionale approccio al crimine. Infatti, quando si tratta di criminalità degli affari o delle organizzazioni (pubbliche o private), è chiaro che i metodi investigativi classici, come analisi della scena del crimine e della vittima, risultino poco o nulla applicabili. Perciò il controllo sociale formale, se vuole essere incisivo, deve basarsi su sofisticate tecnologie e su esperti nel campo economico-finanziario. Peraltro, l'attività di contrasto è resa ancora più complicata dalla presenza di un consistente «numero oscuro», dipendente da diversi fattori, che si possono così sintetizzare:

1. conseguenze economiche dell'illecito spesso in relazione solo indiretta con il comportamento illegale e perciò di difficile individuazione (per es. aggriotaggio);
2. estrema complessità e tecnicismo della materia, regolata da leggi penali, civili ed amministrative, che solo organi specializzati della magistratura e

- della polizia giudiziaria sono in grado di applicare;
3. potere dei gruppi dominanti, cui prevalentemente appartiene il *white-collar criminal*: si può condizionare il corso delle indagini e della giustizia con il supporto di professionisti di elevata capacità (per es. avvocati, consulenti di parte, ecc.), di cui si possono facilmente sostenere i costi;
 4. particolare situazione della vittima: quasi sempre non esiste una relazione diretta tra autore e vittima (per es. azionisti, consumatori, amministrazioni pubbliche, la collettività), che in certi casi non realizza di aver subito un danno e in altri coopera a fini utilitaristici;
 5. assenza di stigmatizzazione sia per l'indifferenza del pubblico, sia per lo scarso allarme sociale, in quanto non si tratta di crimini violenti, sia, ancora, per il prestigio sociale di cui godono i criminali del colletto bianco (a volte si ha addirittura una sorta di ammirazione!). Gli stessi autori, fra l'altro, non si autopercepiscono come criminali, ne rifiutano l'etichetta ed a volte si considerano vittime del sistema;
 6. sistema giuridico finalizzato a proteggere e ristabilire l'ordine sociale preesistente, di cui il criminale del colletto bianco è parte integrante e funzionale;
 7. dimensione globale: implica la necessità di emanare norme e regolamenti a livello internazionale, in modo tale da uniformare le normative nazionali, e di incentivare la cooperazione giudiziaria tra stati.⁹

9 G. Marotta, *Criminologia. Storia, Teorie, Metodi*, Padova, Cedam, 2015, 415-416.

In altre parole, la criminalità economica è una realtà che troppo spesso sfugge al controllo sociale, poiché è costituita da comportamenti non percepiti come devianti dalla collettività. L'opinione pubblica, infatti, ha difficoltà a riconoscere le manifestazioni sintomatiche di reati contro l'economia prima che si verifichi un impatto grave e devastante (bancarotta, fallimenti programmati, indebitamento a usura, violazione delle regole per la sicurezza sul lavoro, evasione fiscale e contributiva, sottrazione di patrimonio aziendale)¹⁰. A ciò si aggiunge che, durante una crisi economica, la criminalità che si annida e prospera in tale settore diviene ancora più significativa. La criminalità economica, infatti, è fortemente influenzata dall'andamento della congiuntura; nei periodi di stagnazione e di recessione essa si rafforza e si espande, approfittando dei fattori aggiuntivi di vulnerabilità che la crisi finanziaria genera sulle imprese¹¹.

Il sistema economico-imprenditoriale possiede almeno tre caratteri criminogeni favorenti la corruzione. Prima di tutto, elemento principale da tenere in considerazione è la logica del profitto che, più di ogni altra, si sovrappone e prevale su quella del comportamento eticamente corretto. In secondo luogo, l'articolata struttura delle aziende, in cui i processi decisionali sono affidati a più di un soggetto, fa in modo che la corruzione si annidi più facilmente. Infine, bisogna considerare che l'impresa ha il vantaggio di occultare il patto corruttivo, poiché è in possesso di mezzi che le permettono di non ricorrere alla classica dazione in denaro: ad esempio, forme di retribuzione potrebbero essere rappresentate dall'assunzione di personale o dalla fornitura di servizi.

10 M. Fiasco, *Guida alla prevenzione della criminalità economica. Tutelare il valore dell'azienda*, Roma, Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma, 2012.

11 *Ibidem*, 24.

Passando ad analizzare il fenomeno dal punto di vista dei soggetti attivi del reato, operanti all'interno delle realtà aziendali, vi sono poi da considerare due circostanze.

In primo luogo, coloro i quali commettono tali tipi di reato, pur consapevoli del carattere illecito delle loro azioni, si comportano come se queste fossero delle mere irregolarità formali.

In secondo luogo, vi è tutta una serie di elementi che conducono ad applicare la legge penale in maniera fortemente differenziata tra i cosiddetti «colletti bianchi» ed i criminali comuni, il che permette ai primi di sfuggire ai meccanismi repressivi più agevolmente di quanto non riesca ai secondi¹². Secondo Martucci i colletti bianchi ritengono di esercitare una sorta di diritto alla violazione della legge, in virtù della loro posizione predominante nella società.

Questo atteggiamento è confermato dalla convinzione che questo tipo di condotta costituisca un fenomeno generalizzato nel proprio ambito professionale, e che quindi non dia adito a punizioni né sia causa di discredito nei confronti dei membri del gruppo di appartenenza; proprio la condivisione dell'ideologia del gruppo e l'incentivo del profitto facilitano la commissione di atti illeciti. La bassa aspettativa di una sanzione penale, e quindi la presenza di un sentimento di impunità, concorrono potentemente a formare e a rinforzare la mentalità del criminale economico¹³.

12 A titolo puramente esemplificativo è possibile citare la possibilità di ricorrere ai migliori avvocati e consulenti tecnici, potendo sostenere economicamente i costi elevati delle loro parcelle, così come possono far valere amicizie e conoscenze capaci di influenzare l'iter dei meccanismi di accertamento e di repressione degli illeciti penali, con esiti totalmente o parzialmente differenti rispetto a quelli che si sarebbero altrimenti avuti ove l'iter avesse proceduto in maniera consueta

13 P. Martucci, *La criminalità economica: una guida per capire*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 15

Bisogna poi considerare l'ulteriore rilevanza dei media, spesso controllati da chi detiene il potere economico e politico. I media, infatti, riescono in certi casi a «ripulire» l'immagine del criminale d'affari di fronte all'opinione pubblica¹⁴, a manovrare il senso di fiducia di cui egli si nutre, mantenendo un elevato livello di consenso presso la collettività, e quello di sfiducia nei confronti delle istituzioni che hanno condotto l'attività repressiva¹⁵.

Arrivando a tempi più recenti, lo strutturarsi della criminalità organizzata come impresa e il suo inserimento non solo nei mercati illegali, ma anche in quelli legali, come soggetto attivo, e quindi politico, ha prodotto un aumento esponenziale delle attività di riciclaggio e di corruzione, con una più stretta contiguità con le strutture economico-finanziarie e politico-amministrative della società civile.

In particolare, la corruzione di appartenenti agli apparati dello Stato ha subito una spinta propulsiva con l'aumento della produzione normativa e l'intensificarsi dei controlli formali. Con l'eccesso di burocratizzazione si innesca un meccanismo perverso, secondo il quale maggiore è l'ingerenza e il controllo dello stato e più numerose sono le possibilità di corruzione.

D'altra parte il problema è molto antico se già Tacito, nel I secolo dopo Cristo, affermava: *corruptissima re publica plurimae leges* (nella somma corruzione della cosa pubblica, infinito il numero delle leggi). Si potrebbe, perciò, sostenere,

14 Cfr. anche, al riguardo, l'interessante saggio di M. LEVI, *The media construction of financial white collar crimes*, «British Journal of Criminology», 46, 2006, 1037 ss.

15 Sulla rilevanza dei media nella costruzione del consenso e quale forma di controllo sociale cfr. D. MELOSI, *Stato, controllo sociale, devianza. Teorie criminologiche e società tra Europa e Stati Uniti*, Milano, Bruno Mondadori, 2005, 272; F. BRAVO, *Giornalismo investigativo, vittime e diritto di cronaca*, in «Rivista di criminologia, vittimologia e sicurezza», Vol. VI, n. 2, Maggio-Agosto 2012, 144.

parafrasando il noto broccardo *nullum crimen sine lege, multae leges multa crimina*. E' chiaro, quindi, che il ruolo sempre più intrusivo dello Stato come regolatore dell'intero sistema produttivo ha portato, come conseguenza, ad una integrazione sempre più profonda tra società, istituzioni e organizzazioni criminali. La necessità, infatti, di inserirsi nei mercati legali, per investire i proventi delle attività illegali, comporta anche il collegamento con gli organi politici ed amministrativi preposti al controllo e moltiplica le occasioni di corruzione dei pubblici poteri.

I fenomeni corruttivi, quindi, costituiscono un momento fisiologico e costante dei rapporti fra potere politico, organizzazioni criminali e *white collar criminality*, tanto che si sottolinea l'esistenza di una "cultura della corruzione" che ormai caratterizza la gestione degli affari in tutti i Paesi.

Dal punto di vista criminologico la corruzione presenta, riguardo alla criminalità organizzata, due aspetti fondamentali:

1. propedeutico, nel senso che prepara il campo per successive violazioni di norme giuridiche (per es. «truccare» appalti, procacciare affari violando regole poste a tutela della legalità ed imparzialità dell'attività dei pubblici poteri);
2. fisiologico, in quanto la commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione (concussione, corruzione, peculato) riveste la caratteristica di «sistematicità funzionale», cioè fa parte del funzionamento del sistema, è mezzo naturale per realizzare determinati interessi economici¹⁶.

16 V. Zincani, *La criminalità organizzata. Strutture criminali e controllo sociale*, Bologna, Clueb, 1989.

E' importante sottolineare, inoltre, che, con l'espandersi delle società multinazionali e con la globalizzazione anche del sistema criminale, le pratiche corruttive hanno coinvolto ormai da tempo anche i paesi in via di sviluppo e del terzo mondo, nonché gli organismi internazionali, allo scopo di accaparrarsi quote sempre più ampie di mercato.

Tale situazione, poi, produce un notevole tasso di criminalità indotta, dovuta alla minore sensibilità per il rispetto delle regole da parte dei cittadini ed alla convinzione che, senza azionare meccanismi illeciti, sia impossibile ottenere il riconoscimento di diritti ed interessi legittimamente dovuti. La corruzione, in altre parole, rappresenta uno dei canali privilegiati di collegamento fra il potere politico e la criminalità economica e organizzata, poiché stabilisce e rafforza le cointeressenze in operazioni economico-finanziarie comuni, agevolando così il rafforzamento delle *criminal corporations* sulle istituzioni.

Infine, il fenomeno della corruzione va inserito nel più specifico contesto del *pay-off*, cioè nel sistema delle tangenti. Tale sistema ha connotazioni particolari, in quanto corrisponde ad un meccanismo aziendale che si basa su calcoli di tipo economico. In sostanza l'investimento di capitali con distorsione illecita delle regole mediante tangente è conveniente se si ricava, al netto dei costi sostenuti, un profitto, che, pur depurato della tangente stessa, sia così elevato da compensare il rischio.

Ne consegue che la tangente, da espressione di un fenomeno corruttivo, diviene metodo normale di lavoro per molte imprese, anche non di stampo mafioso, strettamente connaturato al sistema. Le lobby economico-finanziarie e la criminalità organizzata costituiscono un fenomeno estremamente complesso e globale e, quindi, un'efficace azione di controllo e di contrasto non può che essere sviluppata su molti fronti e a livello transnazionale.

E' chiaro che nel settore penale si devono concentrare gli interventi più significativi. Ma, poiché viene coinvolto il sistema economico e sociale ormai con dimensioni planetarie, sono necessarie attività diversificate anche sul piano civile ed amministrativo¹⁷.

Dall'analisi della letteratura in argomento, si possono enucleare alcune misure e rimedi utili a contrastare le attività corruttive:

1. riduzione della burocrazie ed informatizzazione delle pubblica amministrazione (*e-government*). Diminuendo i controlli formali e snellendo le procedure, si riducono le opportunità di corruzione;
2. incentivazione delle indagini patrimoniali e dei controlli tributari (efficienza del sistema tributario);
3. privatizzazione delle aziende pubbliche con conseguente riduzione della presenza della pubblica amministrazione nella produzione di beni e servizi;
4. incentivazione delle sanzioni civili, non solo per la restituzione ed il risarcimento del danno¹⁸. Si tratta di prevedere sanzioni punitive ed indirette che abbiano un vera e propria funzione alternativa o concorrente alla sanzione penale. Per esempio, Irti¹⁹ propone la previsione di nullità per atti

17 Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione in Italia, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione*, Roma, Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione, 2012. Vds. anche N. Fiorino - E. Galli, *La corruzione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2013.

18 F. Galgano, *Strumenti civilistici d'intervento contro la criminalità economica ed organizzata*, in «La criminalità organizzata in Lombardia», Milano, Giuffrè, 1985, 189-200.

19 N. Irti, *La nullità come sanzione civile*, «Contr. e impr.», 1987, 541ss; vds. anche A. Catricalà - E. Gabrielli, *I contratti della concorrenza*, Torino, Utet Giuridica, 2011.

pubblici o privati aventi ad oggetto determinate transazioni economiche di taluni soggetti. Altri autori prospettano la decadenza o perdita di status e di capacità, o ancora l'estensione di responsabilità agli effettivi protagonisti di attività economiche compiute da soggetti interposti o prestanomi, siano essi persone fisiche o giuridiche.

Negli Stati Uniti si sono adottate le *middleground sanctions* o ibridi di Yale, ovvero sanzioni pecuniarie molto elevate, intermedie tra le civili e le penali, ma con tutta la imperatività delle sanzioni penali, da applicare esclusivamente nei confronti di imprese, anche in forma societaria, e non nei confronti della persona fisica che ha compiuto il reato, la quale risponderà però a titolo personale delle conseguenze relative all'illecito. Le predette sanzioni pecuniarie, di entità non lieve al fine di essere commisurate alla capacità patrimoniale dell'impresa sanzionata, vengono comminate secondo la procedura ed il formalismo tipico del procedimento penale, anche se non si tratta di sanzioni di carattere penale, in ossequio al noto principio, comunemente accettato nei diversi ordinamenti giuridici, tra cui l'italiano, in forza del quale la responsabilità penale è personale (ossia esclusivamente imputabile a persone fisiche) e, perciò, *societas delinquere non potest*²⁰.

Tale impianto è riscontrabile anche nell'attuale normativa italiana in materia di responsabilità delle persone giuridiche per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato²¹. In pratica, per individuare una responsabilità dell'ente ed

20 F. Bravo, *Criminalità economica e controllo sociale. Impresa etica e responsabilità ex d.lgs. 231/01*, Bologna, Clueb, 2012, 132-133.

21 D. lgs. 08.06.2001, n. 231: *Disciplina della responsabilità delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n.300*. I reati-presupposto sono stati ampliati dal D.L. 14.08.2013, n. 93.

applicargli la sanzione amministrativa, è necessario che sia stato commesso da una persona fisica, in posizione apicale o ad essa sottoposta, un reato previsto dalla suddetta legge (reato-presupposto), a vantaggio o nell'interesse dell'ente stesso. Va, inoltre, evidenziata la previsione normativa di pene accessorie, come misure interdittive, confisca e pubblicazione della sentenza sui quotidiani a maggiore diffusione nazionale, di indiscutibile efficacia per le ricadute economiche e di stigmatizzazione a carico dell'impresa.

Secondo la teoria dei contenitori delineata da Reckless, riadattata al contesto economico dal Bravo, i modelli di *compliance* aziendali, le procedure gestionali per la loro efficace attuazione, le procedure di auditing e gli organismi di controllo si traducono in «contenitori interni» all'azienda ed in «contenitori esterni» agli individui, che ne fanno parte.

È l'impresa che compie lo sforzo di *due diligence*, calibrando sulla propria realtà le misure necessarie per contrastare gli illeciti economici eventualmente generabili al proprio interno, adottando «anticorpi» sociali. L'azienda, dunque, organizza la propria autodifesa sociale. La mancata adozione del modello di *compliance*, in tale prospettiva, è indice di responsabilità, nel caso in cui si verificano quegli illeciti che, con adeguati modelli organizzativi e di gestione, l'impresa avrebbe potuto scongiurare.

Riguardo alle strategie basate sulla deterrenza, però, alcuni criminologi ritengono che solo severe sanzioni detentive possano avere un forte impatto sui criminali del colletto bianco²² o che, comunque, i rimedi vadano ricercati nel campo del diritto penale. Il progressivo intervento della legge penale nelle attività delle imprese,

22 G. Geis, *White Collar and Corporate Crime*, in «Major Forms of Crime», a cura di R. Meier, Beverly Hills, Sage Publishing, 1984, 145-154; S. Klepper - D. Nagin, *The Deterrent Effect of Perceived Certainty and Severity of Punishment Revisited*, «Criminology», vol. 27, 1989, 721-746.

comunque, non è sufficientemente indicativo della sua reale efficacia in un campo come quello economico, reso oggi ancora più complesso dalla pluralità dei legami nazionali e transnazionali e, soprattutto, dagli aspetti legati alla trasformazione post-industriale. Il periodo attuale vede, infatti, le società occidentali al centro di un fenomeno caratterizzato da una prevalenza, in termini occupazionali e di transazioni economiche, del settore dei servizi rispetto a quello industriale, prima dominante. Tutto ciò significa anche la scomposizione dei grandi aggregati produttivi in unità di produzione limitate e specializzate, con conseguente ulteriore suddivisione, articolazione e diffusione, anche a livello territoriale, delle attività economiche e, perciò, moltiplicazione delle opportunità di tipo illecito e maggiore difficoltà di seguirne le linee di sviluppo e le ramificazioni.

Anche per questo da più parti si auspica la nascita di una nuova «etica degli affari» che incida, insieme con le norme giuridiche, sull'elemento fondamentale della reputazione²³, o di una «cultura aziendale» che «valorizzi l'integrità morale e rafforzi la sicurezza»²⁴. Proprio allo scopo di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, è stato inserito nella legislazione italiana il *rating di legalità delle imprese*, cioè una procedura di valutazione del livello di legalità in base a criteri predeterminati normativamente, gestita dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato²⁵. In tal modo, le imprese di certe dimensioni (fatturato minimo di due milioni di euro), che raggiungono un *rating* da una a due stellette, potranno beneficiare di

23 M. Barbagli - A. Colombo - E. Savona, *Sociologia della devianza*, Bologna, Il Mulino, 2003.

24 R. Willis, *White-Collar Crime: The Threat from Within*, «Management Review», June 1986, 22-27.

25 D.L. n.1/2012, modificato dal d. l. n.29/2012, convertito con modificazioni nella l. 18.05.2012, n. 62.

vantaggi, come concessioni di finanziamenti da parte della pubblica amministrazione e accesso a crediti bancari, ma anche vedere riconosciuto pubblicamente il loro valore etico. In altre parole, si punta sui benefit o premi e non sulla minaccia di una sanzione.

Inoltre, con la l. 6.11.2012, n. 190²⁶, si persegue il fine di cambiare la mentalità all'interno della pubblica amministrazione, rafforzando il coordinamento delle politiche anticorruzione a livello centrale, regionale e locale, potenziando la prevenzione, ponendo l'obbligo per tutte le istituzioni pubbliche di adottare piani anticorruzione, ampliando la portata delle disposizioni penali per i reati di corruzione²⁷, prevedendo regole di integrità più stringenti per le cariche pubbliche elettive e garantendo la trasparenza della spesa pubblica e l'accesso all'informazione. Per la prima volta, poi, si introducono nella normativa disposizioni sulla tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (*whistleblowing*), seppure, secondo la Commissione Europea,

26 La l. 190/12 (*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione*) è stata varata il 6 novembre 2012 ed è entrata in vigore il successivo 28 novembre, in attuazione della «Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione» del 31 ottobre 2003 e della «Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo» del 17 gennaio 1999.

27 La legge istituisce un'autorità nazionale anticorruzione responsabile della strategia globale (compito affidato alla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, CIVIT), amplia la portata dei reati di corruzione, introduce il reato di traffico di influenze illecite con una nuova norma che sanziona anche la condotta attiva, punisce la corruzione tra privati e inasprisce le sanzioni penali per una serie di reati di corruzione. Il testo introduce nuovi reati di corruzione (come l'induzione indebita a dare o promettere utilità), prevede l'ineleggibilità a seguito di condanne definitive per reati contro la pubblica amministrazione e rafforza la responsabilità dei dirigenti in materia di prevenzione e repressione delle condotte corruttive. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Allegato sull'Italia della Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo. Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione*, Brussels, 3.2.2014, Com (2014) 38 final, Annex 12.

ancora «con un carattere piuttosto generico e non esaustivo» e con l'assenza della segnalazione degli illeciti nel settore privato. La stessa Commissione Europea critica la nuova legge anche per la mancanza di una modifica delle norme sulla prescrizione, il falso in bilancio, l'autoriciclaggio e il voto di scambio. Si è ovviato in parte a tali lacune con diverse modifiche legislative²⁸, dall'emanazione di decreti attuativi²⁹ alla legge n. 186/2014, che ha introdotto il reato di autoriciclaggio (art. 648-ter 1 c.p.), fino alla legge 27.05.2015, n. 69 (*Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio*), che in particolare prevede un inasprimento delle sanzioni.

2. Debolezza, malfunzionamento e deficit organizzativi: il fenomeno corruttivo nella P.A.

Il fenomeno corruttivo, soprattutto negli ultimi anni, ha trovato terreno fertile nelle pubbliche amministrazioni a causa della scarsa qualità dell'organizzazione e del funzionamento di quest'ultima.

28 Oltre al D. Lgs. n. 97/2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'art. 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), si segnalano il Piano Nazionale Anticorruzione 2016 e il Codice dei Contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016).

29 D. Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, riguardante l'ineleggibilità dei pubblici ufficiali a seguito di condanne definitive per determinati reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione; D. Lgs. 8 aprile 2013, n. 39, sul divieto di ricoprire determinati incarichi pubblici a seguito di condanne (definitive e non) per reati contro la pubblica amministrazione, tra cui la corruzione, e l'incompatibilità e il divieto per i titolari di incarichi pubblici di ricoprire incarichi nel settore privato; D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sugli obblighi di trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

Sotto il profilo dell'organizzazione possiamo individuare vari fattori che hanno favorito il fenomeno corruttivo. Il primo è rappresentato dalla commistione tra politica ed amministrazione.

È sempre più massiccia, infatti, la presenza di amministratori di nomina politica all'interno degli enti pubblici statali e locali, i quali, condizionati dal potere politico, finiscono per condizionare le carriere degli impiegati pubblici creando dunque le condizioni per il fiorire di reti di scambio e solidarietà occulte, che possono favorire la diffusione del fenomeno corruttivo. In secondo luogo, bisogna tenere in considerazione le situazioni di conflitto di interessi, in cui spesso versano gli amministratori pubblici che, proprio per soddisfare interessi privati di cui sono titolari, possono essere portati all'abuso delle proprie funzioni, dando vita a complesse forme di corruzione³⁰. Infine, non bisogna trascurare la debolezza dell'apparato amministrativo che si manifesta sotto un duplice profilo³¹: da un lato, la crisi dell'apparato tecnico e professionale della P.A. favorisce la corruzione, sia perché genera inefficienza nell'azione della macchina amministrativa, sia perché rende necessario affidare gli incarichi professionali a soggetti

30 Cfr. Rapporto di valutazione sull'Italia adottato dal GRECO (Gruppo di Stati contro la Corruzione) nell'ambito del Consiglio d'Europa del 2 luglio 2009, in [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2008\)2_Italy_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2008)2_Italy_EN.pdf) che, tra le 22 raccomandazioni rivolte all'Italia, prevede anche la definizione di uno standard sul conflitto di interessi per tutti coloro che ricoprono funzioni nella Pubblica Amministrazione. Sul punto vds. anche M. ARNONE - E. ILIOPULOS, *La corruzione costa. Effetti economici, istituzionali e sociali*, Milano, Vita e Pensiero, 2005, 168 ss.; COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *La lotta alla corruzione*, Bari-Roma, Laterza, 1998, 62 ss.

31 Sulla crisi dei corpi tecnici dello Stato, vds. E. GUASTAPANE, *La crisi dei corpi tecnici dello Stato*, in M. D'Alberti, R. Finocchi (a cura di), «Corruzione e sistema istituzionale» Bologna, Il Mulino, 1994, 213 ss.; COMITATO DI STUDIO SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE, *La lotta alla corruzione*, cit., 26 ss. e 67 ss.

esterni alla amministrazione stessa, creando le condizioni per la stipulazione di patti corruttivi; dall'altro, lo scarso senso di appartenenza allo Stato dei pubblici funzionari favorisce la corruzione perché neutralizza uno dei principali antidoti dei comportamenti infedeli e/o illegali³².

A questo proposito, va rilevato che il livello di «attaccamento» nella P.A. decresce in maniera vertiginosa, quando l'accesso e la progressione nelle carriere pubbliche non dipendono dal merito, bensì dall'appartenenza politica³³.

Altra causa di proliferazione del fenomeno corruttivo è rappresentata dal malfunzionamento dell'apparato pubblico, che si manifesta sia nel caso in cui l'azione della P.A. sia imprevedibile per la complessità ed oscurità della disciplina amministrativa, sia nel caso in cui vi sia un legalismo estremo: nel primo caso, infatti, la tangente può orientare e dunque rendere meno imprevedibile l'azione della P.A.; nel secondo caso, invece, un eccessivo legalismo può arrivare a rallentare e paralizzare l'azione dell'apparato amministrativo, favorendo, di nuovo, la corruzione³⁴.

Inoltre, vi è da considerare il ricorso sempre più frequente a procedure amministrative straordinarie e derogatorie a quelle ordinarie. A questo proposito, basti

32 Cfr. P. Davigo, *La giubba del re. Intervista sulla corruzione*, a cura di D. Pinardi, Roma-Bari, Laterza, 2004.

33 Cfr. D. Della Porta - A. Vannucci, *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l'occasione di Mani Pulite*, Bari-Roma, Laterza, 1999, 114 ss.

34 In quest'ordine di idee si colloca M. KILLIAS, *La criminalità in Italia: uno sguardo dall'esterno*, in M. BARBAGLI - U. GATTI (a cura di), «La criminalità in Italia», Bologna, Il Mulino, 2002, 269-277, secondo il quale gli alti tassi di corruzione in Italia sarebbero legati soprattutto al meccanismo di funzionamento della pubblica amministrazione e segnatamente all'eccessivo legalismo che ne rende inefficace l'azione. In effetti, si afferma che la pubblica amministrazione italiana, a differenza di quella dei paesi del Nord Europa, è disciplinata da un'eccessiva quantità di norme vincolanti che limitano oltremodo la discrezionalità dei pubblici funzionari che è invece indispensabile per un'azione efficace.

considerare l'uso distorto che si è fatto della L. 24 febbraio 1992, n. 225, che ha istituito il Servizio nazionale della protezione civile.

Tale normativa, strumento del quale la pubblica amministrazione si serve per far fronte a reali ed imprevedibili emergenze, spesso e volentieri è stata utilizzata anche per far fronte all'ordinario stato di inefficienza dell'apparato amministrativo³⁵. Specie nel settore degli appalti pubblici, è stato dimostrato che il ricorso a procedure di emergenza può costituire un'occasione di corruzione comportando la deroga alle ordinarie procedure amministrative con conseguente ampliamento dei poteri discrezionali dei pubblici agenti ed il progressivo indebolimento delle procedure di controllo³⁶.

Infine, ad aggravare il fenomeno corruttivo è la mancanza di controlli sia interni che esterni alla P.A.; alla carenza dei controlli interni di tipo ispettivo si aggiunga che questi ultimi, oltretutto, si concentrano più sull'efficienza del procedimento amministrativo (intesa come corrispondenza all'interesse pubblico) che sulla verifica della regolarità formale³⁷. Inoltre, la poca trasparenza dell'azione

35 Sui meccanismi di funzionamento delle procedure d'emergenza, cfr. F. TEDESCHINI - N. FERRELLI, *Il governo dell'emergenza*, Napoli, Jovene, 2010. In particolare, sull'uso dei poteri straordinari come surrogato dell'inefficienza della P.A., vds. A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008, 230 ss.

36 Sul carattere criminogeno del ricorso alle procedure d'emergenza come surrogato dell'inefficienza amministrativa, vds. D. DELLA PORTA - A. VANNUCCI, *Corruzione politica ed amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi, attori*, Bologna, Il Mulino, 1994, 66 ss.; FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., 230 ss.; ID., *La corruzione nei lavori pubblici*, in F. PALAZZO (a cura di), «Corruzione pubblica. Repressione penale e prevenzione amministrativa», Firenze, Firenze University Press, 2011, 92 ss.. Vds. anche le considerazioni del Presidente della Corte dei Conti L. GIAMPAOLINO in occasione della cerimonia di insediamento riportate da *Repubblica* del 20 ottobre 2010, 4.

37 Cfr. F. BATTINI, *La riforma dei controlli amministrativi. Corruzione e sistema istituzionale*, in D'ALBERTI - FINOCCHI (a cura di), «Corruzione e sistema istituzionale», cit., p. 81 ss.; A. FIORITTO, *La corruzione nei lavori pubblici*, cit., 94.

amministrativa non permette un efficiente controllo da parte dei cittadini, che potrebbe rappresentare un valido sistema di vigilanza esterno all'amministrazione pubblica.

3. La corruzione come fenomeno pulviscolare e sistemico: caratteri e tipologie

L'indagine sul fenomeno corruttivo ha evidenziato come quest'ultimo possa manifestarsi sotto due forme: può assumere un carattere pulviscolare, che ha natura episodica e coinvolge pubblici amministratori in posizione non apicale, e può, di converso, assumere un carattere sistemico, nel momento in cui coinvolge vari livelli delle istituzioni ed elabora complessi schemi di organizzazione e diffusione³⁸.

Soggetti attivi della corruzione pulviscolare sono, di norma, amministratori di ruolo medio-basso che, pur non ricoprendo posizioni apicali, tuttavia hanno poteri in grado di influenzare i procedimenti amministrativi; oggetto del *pactum sceleris*, in questo caso, sono, da un lato, i singoli atti d'ufficio e, dall'altro, una tangente che finisce nelle tasche del burocrate corrotto.

Secondo la microeconomia, il fenomeno corruttivo rappresenta una "perdita secca" (per es. *rent seeking*) per tutta la società, cioè una perdita di efficienza dovuta a uno squilibrio del mercato causato dal calo degli investimenti da parte di imprese sia locali che straniere. La richiesta di una tangente da parte di un pubblico ufficiale costituisce

38 Cfr. P. Davigo - G. Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, 264; G. Forti, *Introduzione. Il volto di Medusa: la tangente come prezzo della paura*, in G. Forti (a cura di), «Il prezzo della tangente. La corruzione come sistema a dieci anni da "mani pulite"», Milano, Vita e Pensiero, 2003, XV; Id., *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale": inattualità della disciplina e disagi applicativi del rapporto corruzione-concussione*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 1996, 491.

una tassa ulteriore per l'impresa, che di conseguenza incide sulla riduzione delle entrate fiscali e sulla composizione della spesa pubblica³⁹. In particolare, sono le imprese di minore dimensione a subirne l'impatto maggiore, poiché hanno più difficoltà a sopportarne i costi sia diretti, sostenuti per far fronte alle inefficienze della burocrazia, sia indiretti, per la perdita di fiducia e il crollo della reputazione nei confronti dei consumatori.

Sistema ben più complesso è rappresentato dalla corruzione sistemica. In questo caso, infatti, lungi dal rappresentare una manifestazione episodica, il fenomeno non solo coinvolge i vertici politici ed amministrativi dello Stato, ma crea meccanismi di autoreplicazione della fattispecie criminosa.

La difficoltà di indagare su questo tipo di corruzione è rappresentata dal fatto che il patto corruttivo perde il suo carattere «duale»⁴⁰, non vedendo come protagonisti solo le figure del corrotto e del corruttore, ma, coinvolgendo centri di potere, fa sì che la tangente passi attraverso vari intermediari (i cc.dd. faccendieri⁴¹) e, dunque, risulti oltremodo difficile ricostruirne il percorso⁴². Rispetto alla corruzione pulviscolare qui il patto, come già accennato, non riguarda il singolo atto ma può consistere addirittura in un'imposta periodica che si versa per ottenere protezione nei futuri rapporti con la pubblica amministrazione.

39 F. Monteduro, S. Brunelli, A. Buratti, *La corruzione. Definizione, misurazione e impatti economici*, Roma, Gangemi, 2013.

40 Cfr. Forti, *L'insostenibile pesantezza della "tangente ambientale"* cit., 484 ss.; A. Vannucci, *Il mercato della corruzione. I meccanismi dello scambio occulto in Italia*, Milano, Società aperta, 1997, 149.

41 Cfr. A. Spena, *"Il turpe mercato". Teoria e riforma dei delitti di corruzione pubblica*, Milano, Giuffrè, 2003.

42 Sui comitati d'affari, vds. D. DELLA PORTA, *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992, 154; DELLA PORTA -VANNUCCI, *Corruzione politica* cit., 451

Inoltre, la tangente spesso non consta di una semplice dazione in denaro ma può consistere anche in altre utilità, rappresentate, ad esempio, dal finanziamento di iniziative di partito, dall'assunzione nelle imprese di persone vicine ai burocrati corrotti, e così via. In particolare, tale tipo di corruzione si manifesta spesso attraverso tre fenomeni: illecito finanziamento ai partiti, conflitto di interessi ed organizzazioni criminali. Il più grande apparato corruttivo esistente in Italia è venuto allo scoperto nei primi anni '90 con l'inchiesta «Mani Pulite»; tale scandalo non ha però impedito che anche nella cd. Seconda Repubblica venissero posti in essere atti corruttivi⁴³. Tale tipo di meccanismo prevede che le tangenti vengano in parte riciclate all'interno del partito ed in parte vengano reinvestite per le campagne elettorali creando, in tal modo, un incremento del potere politico spendibile al momento del rinnovo delle cariche grazie ad un consenso sempre crescente.

Fra l'altro, si è stabilito tra i partiti un tipo di interazione, che alcuni autori hanno definito «cartellizzazione», nel senso che tutte le forze politiche, in un'ottica di reciproca convenienza, al fine di mantenere lo status quo, più che competere tra loro hanno, appunto, collaborato; in questo modo i partiti hanno contribuito al tempo stesso al loro mantenimento e ad erigere barriere per evitare l'ingresso di possibili concorrenti⁴⁴.

43 A. Vannucci, *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da "mani pulite"*, in Forti (a cura di), «Il prezzo della tangente» cit., 38 ss.

44 A tal proposito vds. R.S. KATZ - P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del 'cartel party'*, in L. BARDI (a cura di), «Partiti e sistemi di partito», Bologna, Il Mulino, 2006, 46, secondo i quali «i partiti non hanno bisogno di competere per la sopravvivenza come una volta competevano per determinare la politica; perché mentre poteva esserci solo una politica alla volta, ora tutti i partiti possono sopravvivere insieme. È in questo senso che si sono create le condizioni ideali per la formazione di un cartello, in cui tutti i partiti condividono le risorse e tutti i partiti sopravvivono»

Dal punto di vista del corruttore il vantaggio è consistito nell'accesso ad un sistema di potere in grado non solo di concedere favori, ma anche di eliminare eventuali ritardi o abusi degli apparati amministrativi: in quest'ottica il *pactum sceleris* tende ad avere come oggetto, più che l'atto d'ufficio, l'intera funzione o qualità, di cui è titolare il pubblico agente corrotto⁴⁵.

La figura del politico corrotto, però, può anche operare per interessi propri, dunque a prescindere dall'appartenenza ad un partito politico, al quale deve rapportarsi nell'esecuzione del patto corruttivo.

Tale tipologia di corruzione prevede, appunto, che il politico strumentalizzi la carica che ricopre per ottenere un tornaconto economico personale, che può anche non essere una tangente, in quanto il soggetto, direttamente o indirettamente, beneficia degli effetti dello stesso atto d'ufficio oggetto del *pactum sceleris*.

Infine, una terza tipologia di fenomeno corruttivo, riscontrabile nel nostro Paese, è quello, già accennato, legato alle organizzazioni criminali, che vede coinvolti molti soggetti, in quanto prevede complessi e stabili meccanismi spartitori coinvolgenti più «famiglie» legate alla criminalità organizzata nonché imprenditori e, ovviamente, politici ed amministratori. Caratteristica principale di questo tipo di corruzione, in grado di assicurare un elevatissimo livello di effettività, è rappresentata dalla forza di intimidazione che promana dall'organizzazione mafiosa. I modelli secondo cui opera la criminalità sono sostanzialmente due: da un lato, crea un «cartello» tra le imprese sottoposte a protezione, in modo da eliminare ogni forma di concorrenza; dall'altro, stipula accordi con politici nazionali o locali, fissando le

45 Cfr. G. Fiandaca, *Esigenze e prospettive di riforma dei reati di corruzione e concussione*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 2000, 885.

regole di spartizione degli appalti nei territori sottoposti al proprio controllo e facendo in modo che i lavori siano subappaltati ad imprese locali controllate direttamente dall'organizzazione stessa⁴⁶.

4. Il fenomeno corruttivo in Italia: la cifra oscura

Il fenomeno corruttivo in Italia sembra abbia assunto proporzioni enormi: il nostro Paese, infatti, è ai primi posti in tutte le indagini mondiali sulla corruzione.

Attraverso l'analisi dei pochi dati statistici sul fenomeno se ne può comprendere l'ambiguità e, soprattutto, se ne è potuta ricavare una contraddizione: vi è una notevole differenza, in termini quantitativi, tra i reati denunciati e le condanne comminate per reati di corruzione rispetto a quella che è la percezione del fenomeno da parte dei cittadini.

Bastano pochi dati per dimostrare tale contraddizione.

Partendo dai delitti contro la pubblica amministrazione denunciati dalle forze dell'ordine all'Autorità giudiziaria, disponibili soltanto aggregati in un'unica voce e dal 2009 al 2013, si può notare come il trend sia stato progressivamente in aumento fino al 2012, anno di emanazione della L. n. 190/2012, per poi far registrare una contrazione nel 2013 (Tab. 1). L'elemento più interessante riguarda il fatto che i reati in argomento non superano mai lo 0,055% del totale dei delitti denunciati.

Numeri ancora più esigui si riscontrano analizzando i dati sulle condanne definitive. Come si evince dalla Tab. 2, le condanne per reati di corruzione in generale (non risulta la fattispecie penale specifica) nel decennio considerato si

⁴⁶ Sui rapporti tra criminalità organizzata, politica e appalti, vds. L. Violante, *Corruzione e mafia*, in D'Alberti - Finocchi (a cura di), «Corruzione e sistema istituzionale» cit., 69 ss.; Della Porta - Vannucci, *Corruzione politica* cit., 379 ss.

sono praticamente dimezzate, sia in valori assoluti sia per quanto alla percentuale sul totale della condanne (da 0,24% del 2000 a 0,13% del 2011).

Tab. 1. Delitti contro la P.A. e in totale denunciati dalle Forze di Polizia all'Autorità giudiziaria. Anni 2009-2013 (Fonte: ISTAT)

Anno	Delitti contro P.A. *	Totale	% su tot.
2009	1.229	2.629.831	0,047
2010	1.266	2.621.019	0,048
2011	1.300	2.763.012	0,047
2012	1.527	2.818.834	0,054
2013	1.420	2.892.155	0,049

* Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione: artt. 314, 316, 316 bis, 316 ter, 317, 318, 319, 319 ter, 320, 321, 322, 322 bis del codice penale.

Dai dati dell'Ufficio del Casellario relativi agli anni 2005-10 (Tab. 3) si può avere un quadro dettagliato in rapporto ad alcune fattispecie previste nel codice penale.

Tab. 2. Condanne con sentenza irrevocabile per corruzione e totale delle condanne per anno di iscrizione al Casellario. Anni 2000-2011
(Fonte: ISTAT)

Anno	Corruzione	Totale	% su tot.
2000	1.203	497.247	0,24
2001	922	430.056	0,21
2002	812	388.198	0,21
2003	699	425.855	0,16
2004	987	431.407	0,23
2005	695	435.524	0,16
2006	577	398.384	0,14
2007	858	482.524	0,18
2008	656	529.238	0,12
2009	726	524.078	0,14
2010	590	469.359	0,13
2011	592	468.725	0,13

Anche in questo caso si rileva una notevole diminuzione delle condanne, che, comunque, riguardano, in particolare, i delitti di: corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319), ridotti da 435 nel 2005 a 111 nel 2010; concussione (art. 317), passati da 166 a 106; pene per il corruttore (art. 321, prima rubricato responsabilità del corruttore), diminuiti da 158 a 27; istigazione alla corruzione (art. 322), da 168 a 69.

**Tab. 3. Condanne relative a delitti contro P.A.
Anni 2005 – 2010**
(Fonte: Sistema Informativo dell'Ufficio del Cassellario)

Articolo codice penale	Anno					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Art. 317	166	138	138	232	144	106
Art. 318	27	67	12	26	16	15
Art. 319	435	348	336	472	117	111
Art. 319 ter	6	4	4	4	15	4
Art. 320	3	1	15	9	2	0
Art. 321	158	56	83	105	60	27
Art. 322	168	131	169	158	143	69
Art. 322 bis	1	0	0	1	2	0

Volendo tentare un profilo dell'autore dei delitti di corruzione e concussione e prendendo a riferimento i condannati nel 2011 (ultimo anno disponibile), si può affermare che è prevalentemente un soggetto di sesso maschile (85%), di età compresa tra i 40 e i 60 anni, che opera in Lombardia, Campania e Lazio, regioni più colpite. Va anche segnalato, per la corruzione, che circa l'83% degli autori è di cittadinanza italiana, mentre il restante 17% è costituito da stranieri.

Anche tenuto conto dell'elevato numero oscuro riguardo a questa categoria di reati, non si spiega la notevole differenza tra l'esigua quantità di soggetti perseguiti dalla

legge e l'impressione diffusa di essere circondati da corrotti che hanno sia i comuni cittadini sia gli imprenditori.

Infatti, nonostante le novazioni normative prima accennate, ancora nel 2013 lo speciale Eurobarometro⁴⁷ sulla corruzione, riguardo all'Italia, rilevava: il 97% degli intervistati italiani (la seconda percentuale dell'Unione in ordine di grandezza) ritiene che la corruzione sia un fenomeno dilagante in Italia (contro una media UE del 76%) e il 42% afferma di subire personalmente la corruzione nel quotidiano (contro una media UE del 26%). Per l'88% corruzione e raccomandazioni sono spesso il modo più semplice per accedere a determinati servizi pubblici (contro una media UE del 73%). La mancanza di fiducia nelle istituzioni pubbliche risulta, quindi, molto diffusa. Secondo i dati raccolti dal sondaggio, infatti, le figure pubbliche verso le quali vi è maggior sfiducia sono i partiti politici, i politici nazionali, regionali e locali e i funzionari responsabili dell'aggiudicazione degli appalti pubblici e del rilascio delle licenze edilizie⁴⁸.

Dal sondaggio sulla corruzione nel mondo imprenditoriale del 2015⁴⁹ risulta che: il 98% degli imprenditori italiani ritiene diffuso il problema della corruzione nel nostro paese (media UE: 71%); l'89% è convinto che il favoritismo e la corruzione ostacolano la concorrenza negli affari (media UE: 68%) e l'82% che l'uso di tangenti e di agganci sia spesso il modo più facile per ottenere alcuni servizi pubblici (media UE: 64%); mentre il 65% pensa che l'unico modo per avere successo negli affari sia avere agganci politici (media UE:

47 Speciale Eurobarometro, n. 397 del 2013.

48 European Commission, *Allegato sull'Italia cit.*, pag. 3.

49 *Flash Eurobarometro 428. Aziende e Corruzione - Italia*, Settembre-Ottobre 2015. Gli imprenditori italiani intervistati sono 329.

44%). Secondo il *Global Competitiveness Report 2013-2014*⁵⁰, la distrazione di fondi pubblici dovuta alla corruzione, il favoritismo dei pubblici ufficiali e la progressiva perdita di credibilità etica della classe politica agli occhi dei cittadini sono le note più dolenti della *governance* in Italia.

Per quanto riguarda sempre la percezione del fenomeno esistono altre statistiche a livello internazionale, tra le quali due delle più autorevoli sono l'Indice della percezione di corruzione pubblicato annualmente da *Transparency International*⁵¹ (*Corruption Perception Index*, abbreviato in TI-CPI) e l'indice sul controllo della corruzione pubblicato dalla Banca Mondiale (*Rating of control of corruption*, abbreviato in WB-RCC).

Il TI-CPI, disponibile su base annuale a partire dal 1995, viene ricavato sulla base di una serie di indagini statistiche e vittimologiche su categorie di soggetti particolarmente «sensibili» al fenomeno corruttivo, come imprenditori, studiosi e giornalisti, e misura il “grado di percezione” della corruzione nel settore pubblico e nella politica di ciascun Paese. In una scala di valori che va dallo 0 (livello massimo di corruzione) al 100 (assenza di corruzione), *Transparency International* assegna al nostro Paese, nel 2016, un punteggio di 47/100, collocando l'Italia al 60° posto su 120 nazioni e al terz'ultimo posto, prima della Grecia e della Bulgaria, se si considerano soltanto i paesi dell'Unione Europea e dell'Europa occidentale⁵².

Altro dato interessante, sempre fornito da *Transparency International* e che riguarda il lato imprenditoriale, è il cd. *Bribe Payers Index*, che misura la probabilità delle imprese di

50 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

51 <http://www.transparency.org/cpi>

52 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*, in <http://www.transparency.org/>.

un determinato paese di corrompere, allorquando effettuino affari all'estero. All'Italia, in questa classifica, viene attribuito un punteggio di 7.6/10 (più alto è il punteggio per il paese, minore è la probabilità che aziende provenienti da quel paese corrompano le amministrazioni dei paesi esteri) piazzandola al 15° posto su 28 paesi scelti tra i più industrializzati⁵³.

L'indice WB-RCC, pubblicato dalla Banca Mondiale ogni due anni dal 1996 al 2002 e su base annuale in seguito, misura il controllo del fenomeno corruttivo con una scala di valori che va da 0 a 100, laddove 100 rappresenta l'assenza di corruzione⁵⁴. Il nostro Paese, in una classifica che monitora oltre 200 nazioni, è passato da un indice di 77 nel 2000, che rappresenta la punta più alta, ad un indice di 67,32 nel 2005, per attestarsi sul valore di 60,66 nel 2011, 58,77 nel 2012, 57,82 nel 2013, 55,29 nel 2014 e 57,21 nel 2015.

Va rimarcato, però, che si tratta di sondaggi sulla percezione della corruzione; infatti, quando si analizzano le esperienze dirette in casi di corruzione, lo stesso Eurobarometro mostra come l'Italia presenti risultati in linea con la media dell'UE. Difatti, solo il 4% degli intervistati afferma che la sua azienda sia stata oggetto di richieste e aspettative di pagamento di tangenti per permessi o servizi (media UE: 4%), mentre circa un terzo (33%) pensa che la corruzione abbia impedito alla sua azienda di vincere una gara d'appalto o un contratto d'appalto pubblico negli ultimi tre anni (media UE: 34%). D'altra parte, come si è visto, le condanne relative ai reati di corruzione, secondo le rilevazioni Istat, si sono dimezzate⁵⁵. Anche tenuto conto del carattere sommerso dei fenomeni corruttivi, la netta

53 L'ultimo dato disponibile del *Bribe Payers Index* è dell'anno 2011

54 www.govindicators.org/

55 Cfr. Istat. Statistiche Report, *I condannati con sentenza definitiva nel periodo 2000-2011*, <http://www.istat.it>

differenza tra i dati ufficiali e quanto percepito dai cittadini fa riflettere sul fatto che molto spesso si è troppo suggestionati dalle notizie giornalistiche e si matura un'impressione negativa generalizzata dai casi eclatanti emersi.

Il che non aiuta a offrire un'immagine positiva dell'Italia e ad invogliare gli imprenditori stranieri a investire nel Paese.

Le ragioni di queste contraddizioni sono molteplici: vanno dalla natura dei delitti di corruzione, alle caratteristiche della vittima, alla presenza della criminalità organizzata e, in ultimo, all'atteggiamento delle agenzie del controllo sociale⁵⁶.

Il reato di corruzione ha natura sinallagmatica: proprio perché sia corrotto che corruttore traggono un vantaggio dal *pactum sceleris* e quest'ultimo espone entrambi a responsabilità penale, i due sono uniti da un legame indissolubile e, dunque, difficilmente il mercato di beni pubblici alla base del reato viene individuato..

Altro elemento da considerare è che la corruzione è un reato a vittima c.d. muta, sia perché i beni offesi sono diffusi, sia perché le vittime, come si è detto prima, difficilmente riescono ad avere contezza del patto corruttivo⁵⁷.

A ciò si aggiunga che, soprattutto in materia di appalti, vi è una notevole ritrosia nel denunciare eventuali accordi corruttivi, perché ciò impedirebbe alle aziende lese, in un futuro, di inserirsi proprio nel circuito illecito che intendono denunciare.

56 In generale, sulla cd. cifra oscura del fenomeno corruttivo, vds. G. FORTI, *Tra criminologia e diritto penale. Brevi note su cifre nere e funzione generalpreventiva della pena*, in G. MARINUCCI - E. DOLCINI (a cura di), «Diritto Penale in trasformazione», Milano, Giuffrè, 1985, 53 ss.

57 Sul ruolo della vittima e sulla propensione alla denuncia nei delitti di corruzione, vds. G. Forti, *La corruzione del pubblico amministratore. Linee di un'indagine interdisciplinare*, Milano, Giuffrè, 1992, 91; M. Pelissero, *Il ruolo della vittima ad un bivio: il fenomeno della corruzione*, in E. Venafrò - C. Piemontese (a cura di), «Ruolo e tutela della vittima in diritto penale», Torino, Giappichelli, 2004, 159 ss.; G. Mannozi, *Combattere la corruzione: tra criminologia e diritto penale*, in «Dir. Pen. e processo», n. 6, 2008, 780.

Un ruolo fondamentale è ricoperto, poi, dalle organizzazioni criminali. Queste ultime, oltre a svolgere, come accennato, un ruolo decisivo nella diffusione del fenomeno corruttivo, hanno una forza intimidatoria, che neutralizza la possibilità che le vittime denuncino i fatti di reato.

Un solo dato sia sufficiente a comprendere l'entità del fenomeno: tra il 1983 ed il 2002 nel Distretto di Corte d'Appello di Reggio Calabria sono state pronunciate due sole condanne definitive per corruzione propria ed una sola per concussione⁵⁸; inoltre, in molte Corti d'Appello del Centro Sud si registrano indici molto bassi di corruzione⁵⁹.

Infine, la cifra oscura del fenomeno corruttivo è dovuta alla limitata azione di contrasto da parte di chi dovrebbe prevenire e punire tali reati, nella fattispecie polizia giudiziaria e magistratura inquirente.

Le scarse risorse a disposizione delle Forze dell'ordine fanno sì che queste destinino più energie nell'attività di pubblica sicurezza che in quella di polizia giudiziaria, concentrandosi oltretutto meno sui reati legati all'aspetto economico-finanziario. Dal punto di vista della magistratura inquirente, per di più, vi è sempre stata una certa difficoltà a smascherare atti di corruzione, proprio per la sistematicità e complessità del fenomeno⁶⁰. Va sottolineato che, proprio per superare tali problematiche e grazie alle novazioni normative più recenti, la Guardia di Finanza, forza di polizia

58 F. Cingari, *Repressione e prevenzione della corruzione pubblica. Verso un modello di contrasto "integrato"*, Torino, Giappichelli, 2012, 21

59 Cfr. P. Davigo - G. Mannozi, *La corruzione in Italia. Percezione sociale e controllo penale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, 74 (in particolare Tabella n. 1). Inoltre, vds. Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT), *Il primo rapporto al Parlamento*, 2009, 30 ss., che conferma anche per gli anni successivi la bassa incidenza delle denunce dei reati collegati alla corruzione in rapporto al numero di dipendenti pubblici in servizio nelle regioni del Sud Italia.

60 Vds SAeT, *op. cit.*, 31.

militare dipendente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, con competenze specifiche nel contrasto al crimine economico-finanziario, nel 2016 si è posta tra gli obiettivi strategici la lotta: agli illeciti in materia di spesa pubblica, che contempla tutti gli interventi, le indagini di polizia giudiziaria e gli altri accertamenti rivolti alla prevenzione e alla repressione di casi di indebita percezione e di malversazione relativi alle uscite dei bilanci, locali, nazionale e dell'Unione Europea, nonché di danni erariali, ipotesi di corruzione e altri reati contro la Pubblica Amministrazione; agli illeciti economici e finanziari in genere, nel quale confluiscono le indagini contro la criminalità organizzata, gli accertamenti patrimoniali e le attività di prevenzione ai sensi della normativa antimafia, i controlli e le ispezioni antiriciclaggio, gli approfondimenti delle segnalazioni di operazioni sospette finalizzati alla prevenzione e al contrasto dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, i servizi in materia di movimentazione transfrontaliera di valuta, le azioni a tutela della circolazione dell'euro e degli altri mezzi di pagamento, gli interventi a contrasto della contraffazione, della pirateria audiovisiva e della vendita di prodotti insicuri e pericolosi, le investigazioni riguardanti i reati societari, fallimentari, finanziari nonché la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato⁶¹. In particolare va segnalato che sul fronte della lotta all'illegalità nella Pubblica Amministrazione i reparti di tale polizia, oltre a supportare l'Autorità giudiziaria in indagini molto complesse, operano in sinergia con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) per la vigilanza sull'applicazione, da parte dei soggetti pubblici, dei presidi di prevenzione della corruzione, nonché

61 Per un quadro completo dei risultati dell'attività operativa della Guardia di Finanza vds. *Rapporto Annuale 2016*, <http://www.gdf.gov.it/>

per il controllo degli appalti pubblici. Inoltre, la Guardia di Finanza, quale Forza di Polizia economico-finanziaria, è stata confermata referente principale della Magistratura contabile (Corte dei Conti) ai fini dello sviluppo d'inchieste su sprechi e sperperi di denaro pubblico, ruolo rafforzato dal Codice della giustizia contabile entrato in vigore a ottobre 2016 (d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174).

Per quanto anche all'epoca si incontrarono difficoltà, difficilmente si potranno ripetere gli eventi di tipo economico e politico che portarono allo scandalo di Mani Pulite e che agevolarono, in un certo modo, il lavoro della magistratura: il crollo dei regimi socialisti e la profonda crisi economica in cui piombò il Paese, con conseguente riduzione della spesa pubblica, furono solo alcuni dei fattori che determinarono un fortissimo calo dei consensi nei confronti dei partiti ed una sempre maggiore insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti del fenomeno corruttivo⁶².

Quando parliamo della cifra oscura non possiamo non fare riferimento anche all'aspetto economico del fenomeno corruttivo.

Vanno considerati i costi economici diretti, che la Corte dei Conti ha stimato in diversi miliardi di euro (ad esempio l'aumento strisciante dei prezzi ed il rialzo straordinario che colpisce i costi delle grandi opere, calcolato intorno al 40%); ma importanti sono anche i costi economici indiretti, di non immediata percezione, che sono legati a fattori di vario tipo: ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi

62 Sulle condizioni che favorirono l'avvio e la prosecuzione dell'indagine denominata Mani Pulite, vds. D. Nelken, *Il significato di Tangentopoli*, in «Storia d'Italia, Annali 14, Legge Diritto Giustizia», a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, 611 ss.; A. Vannucci, *La corruzione nel sistema politico italiano a dieci anni da 'mani pulite'*, in Forti (a cura di), «Il prezzo della tangente», cit., 14 ss.

previsti a presidio degli interessi collettivi, inadeguatezza se non inutilità delle opere pubbliche, dei servizi pubblici e delle forniture pubbliche realizzati, non oculata allocazione delle già scarse risorse pubbliche, perdita di competitività e freno alla crescita del Paese, in quanto la corruzione allontana le imprese dagli investimenti.

Un altro aspetto da tenere in considerazione, per svolgere una adeguata comparazione internazionale, è quello relativo alle differenti norme giuridiche e ai diversi sistemi giudiziari, che rendono difficoltosi i confronti sui dati oggettivi e, di conseguenza, alterano anche la percezione del fenomeno. L'Unione Europea, basandosi su valutazioni soggettive e, in qualche modo, arbitrarie, contribuisce a offrire un'immagine dell'Italia distorta, di un paese in cui si verifica la metà della corruzione europea, e tutto ciò non riduce, anzi, aumenta gli effetti depressivi in modo tale da scoraggiare gli investimenti stranieri.

In conclusione, se da un lato con l'Unione Europea, con la libera circolazione di persone, capitali e merci al suo interno e con l'introduzione della moneta unica, si sono facilitati, senza dubbio, gli scambi leciti, dall'altro lato sono diventati più opachi i rapporti finanziari tra imprese e tra quest'ultime e le pubbliche amministrazioni, nonché meno controllabili gli scambi illeciti e le connessioni con le mafie italiane e straniere. Perciò per combattere i fenomeni corruttivi nella loro reale e attuale dimensione non solo nazionale, ma anche transnazionale, non sono sufficienti i mezzi repressivi previsti dalla normativa⁶³, sono necessarie una conoscenza più approfondita del problema, una maggiore trasparenza e diffusione degli *open data* da parte

⁶³ La recente l. 27.05.2015, n. 69, prevede l'inasprimento delle sanzioni per i delitti di corruzione, concussione e peculato e di associazione di tipo mafioso, nonché la modifica degli artt. 2621 e 2622 del codice civile, relativi alle false comunicazioni sociali che tornano ad essere considerate delitti.

del settore pubblico⁶⁴ e, soprattutto, la consapevolezza che, senza un'educazione alla legalità e al senso di responsabilità individuale, non si può ottenere quel cambiamento etico e culturale indispensabile per migliorare la qualità della vita nel nostro paese.

Recebido em 05/06/2017

Aprovado em 14/07/2017

Gemma Marotta

E-mail: gemma.marotta@uniroma1.it

⁶⁴ Come indicato nel progetto TACOD (*Towards a European strategy to reduce corruption by enhancing the use of Open Data*) coordinato dal Centro Ricerche e Studi su Sicurezza e Criminalità (RiSSC) in collaborazione con *Transparency International Italia* per la ricerca e analisi del contesto italiano.